

# VU Research Portal

## Een introductie tot het gebruik van symboliek in de verzorgingsmaatschappij

Helsloot, I.

### ***published in***

Zorg om verzorging  
2010

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Helsloot, I. (2010). Een introductie tot het gebruik van symboliek in de verzorgingsmaatschappij. In M. Hildebrandt, & R. Pieterman (Eds.), *Zorg om verzorging* (pp. 117-136). Boom Juridische uitgevers.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## 6. Een introductie tot het gebruik van symboliek in de voorzorgmaatschappij<sup>1</sup>

*Ira Helsloot*

### 6.1 Inleiding

Veiligheid lijkt tegenwoordig het allesoverheersende doel te zijn. Het doen en laten van overheden, bedrijven en burgers wordt afgemeten aan het antwoord op de vraag of er sprake is van verantwoordelijkheid voor schade die voorkomen had kunnen worden. Volgens criminologen is het gevolg dat er steeds meer nadruk wordt gelegd op strafbaarstelling, toezicht, controle en handhaving.<sup>2</sup> Roel Pieterman heeft in dit verband het begrip ‘voorzorgcultuur’ ontwikkeld. Hij verstaat hieronder een cultuur van rekening willen houden met zelfs onbekende risico’s die zich op de lange termijn zouden kunnen voordoen.<sup>3</sup>

Deze eerste regels zullen u als lezer waarschijnlijk bekend en mogelijk zelfs onweerlegbaar in de oren klinken. Toch zijn er ook andere werkelijkheden. Zoals die van het dagelijks bestuur waar veiligheid slechts één van de overwegingen is. Kostbare investeringen in kleine risico’s zijn bij het bestuur derhalve niet populair. Of de werkelijkheid van de moderne burger die juist ook de vrijheid wil hebben om meer risico’s te nemen. Hans Boutellier heeft in dit verband het begrip ‘veiligheidsutopie’ ingevoerd. Hij verstaat hieronder het paradoxaal samengaan van het streven naar meer veiligheid en meer persoonlijke vrijheid.<sup>4</sup>

Het woord voorzorgcultuur lijkt daarom minder gepast dan het woord ‘voorzorgmaatschappij’: het is immers geen werkelijke ‘cultuur’<sup>5</sup> van voorzichtigheid, maar ‘slechts’ een ‘maatschappelijke trend’ die in stand gehouden wordt door een complex samenspel van burgers, media en politici.<sup>6</sup>

Hoe dan ook, bestuurders en veiligheidsprofessionals worden geconfronteerd met een klaarblijkelijke roep om onbetaalbare absolute veiligheid. Deze bijdrage gaat in op dé uitweg voor bestuurders en veiligheidsprofessionals om met

---

<sup>1</sup> Deze bijdrage is deels gebaseerd op de inaugurele rede van de auteur ‘Voorbij de symboliek’, Boom Juridische uitgevers, 2007.

<sup>2</sup> Vergelijk Garland 2001; Erickson 2007.

<sup>3</sup> Pieterman 2008.

<sup>4</sup> Boutellier 2002.

<sup>5</sup> Onder ‘cultuur’ zal in deze bijdrage worden verstaan de wijze van denken die burgers van een samenleving kenmerkt.

<sup>6</sup> Onder ‘maatschappelijke trend’ wordt verstaan een dominante opvatting binnen politiek, bestuur en media.

minimale inspanning toch te ‘scoren’ in de voorzorgmaatschappij, namelijk door effectief gebruik van symboliek.

De centrale claim van deze bijdrage is dat het hedendaags fysiek veiligheidsbeleid binnen de voorzorgmaatschappij vooral vertrouwt op de ‘schone schijn’. Binnen dit beleidsdomein wordt, zo bedoel ik hiermee, structureel een façade van symboliek opgetrokken die het rationele zicht verhindert op de werkelijkheid van fysieke (on)veiligheid.

In deze bijdrage zal in de eerste plaats betoogd worden dat het unieke ‘incidentele’ karakter van het beleidsdomein is dat heeft geleid tot het huidige structurele gebruik van symboliek. Bestuurders, veiligheidsprofessionals, media en burgers hebben elkaar in de laatste decennia van de vorige eeuw langzamerhand uit onbegrip en een soort gemakzucht in een houdgreep van symbolische handelingen genomen. Voorbeelden hiervan zullen de revue passeren. In de tweede plaats zal betoogd worden dat echter juist in het beleidsdomein fysieke veiligheid de Nederlandse burger heel goed kan ontsnappen aan de angsten van de voorzorgmaatschappij. Het is daarmee ook politiek-bestuurlijk eigenlijk niet noodzakelijk om symbolen en rituelen als kern van het beleid te hanteren. De Nederlandse burgers kunnen de werkelijkheid beter aan dan bestuurders durven te geloven en veel veiligheidsprofessionals inzien.

Daarmee is een paradigmawisseling mogelijk, namelijk het baseren van het fysiek veiligheidsbeleid op rationele uitgangspunten, zodat de beschikbare middelen veel effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet. Voordat ik hier dieper op inga, hecht ik eraan aandacht te besteden aan de mogelijke misvatting dat mijn eerste regels al een motie van afkeuring bevatten van het gebruik van elke vorm van symboliek binnen (het fysiek veiligheids)beleid. Dat is, op voorhand, niet het geval. Symbolen en rituelen zijn de basis voor elke vorm van samenleven, zo hebben antropologen en sociologen al lang onderkend. Zij hebben daarmee een eigen waarde. Een waarde is bijvoorbeeld wat wel als symbolische bemiddeling wordt geduid, namelijk het gebruik van symbolen (taal) om überhaupt te kunnen communiceren.

#### *Leeswijzer*

In deze bijdrage beschrijf ik in paragraaf 2 eerst het domein van de fysieke veiligheid. In paragraaf 3 ga ik in op het begrip symboliek en geef voorbeelden van onderzoek naar het gebruik van symboliek als beleidsinstrument buiten het domein van fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing. Leerpunten uit dat onderzoek kunnen immers behulpzaam zijn binnen het domein fysieke veiligheid. In mijn slotwoord kom ik terug op de paradigmawisseling die mijns inziens noodzakelijk is en zoals ik die voor ogen heb. Ik geef ook aan welke barrières in dat geval overwonnen moeten worden.

Tot slot van deze inleiding: in deze bijdrage wordt consequent de term ‘burger’ gehanteerd. Het is belangrijk te beseffen, dat dit een containerbegrip is. Verschillen in achtergrond, leefwijze, overtuigingen, culturele bagage en economische situatie van de burger zijn bepalend voor zijn omgaan met situaties van (fysieke) onveiligheid.

## 6.2 Fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing

Onze veiligheid wordt op vele manieren bedreigd. Een bekende tweedeling is die tussen ‘sociale onveiligheid’ (bedreiging van gezondheid en goederen door moedwillige criminele handelingen van derden) en ‘fysieke onveiligheid’ (bedreiging van gezondheid en goederen door allerhande ongevallen).<sup>7</sup>

### *Fysieke (on)veiligheid*

Op voorhand is al duidelijk dat ziekten in de westerse wereld de belangrijkste bedreiging van de fysieke veiligheid zijn: uiteindelijk overlijden immers de meeste van ons aan een ziekte. Sommige daarvan zijn direct beïnvloedbaar.

Bedreiging (ziekten veroorzaakt door)	Aantal sterfgevallen per jaar <sup>8</sup>	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren <sup>9</sup>
Roken	20.000	440.000
Overgewicht	8.000	170.000
Lichamelijke inactiviteit	8.000	135.000

Wanneer ziekten buiten beschouwing worden gelaten vindt de grootste bedreiging van onze fysieke veiligheid plaats binnen de huiselijke omgeving.

Bedreiging	Aantal sterfgevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Ongevallen thuis	2.200	52.500

<sup>7</sup> Een bron voor deze paragraaf is Helsloot 2004. Ik gebruik in deze bijdrage de termen bedreiging en risico door elkaar heen. In bijvoorbeeld Helsloot 2004 wordt nader ingegaan op de problematiek van de definitie van het begrip risico.

<sup>8</sup> De cijfers uit de tabellen die langjarige gemiddelden betreffen in deze paragraaf komen uit verschillende ‘oerbronnen’. In RIVM 2003a zijn deze cijfers bij elkaar gebracht. Er zijn kanttekeningen mogelijk bij een aantal van de cijfers. Zo lijkt het aantal verkeersslachtoffers structureel gedaald tot ruim 800 en is het aantal doden/verlies aan levensjaren ten gevolge van overgewicht hier zwaar overschat (Bonneux & Reuser 2007). Een risico dat buiten de meeste beschouwingen, ook deze, wordt gelaten is de bedreiging ‘zelfdoding’ waarvan het aantal slachtoffers volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek al jaren stabiel tussen de 1500 en 1600 doden per jaar ligt.

<sup>9</sup> Het verlies van gezondheid in gewogen levensjaren (de ‘DALY’) is het resultaat van een verrekening van zowel sterfte als gezondheidsschade. Verschillende kwalen hebben hierbij een verschillende wegingsfactor.

Een andere grote bedreiging van onze fysieke veiligheid is individueel vervoer: verplaatsing per auto, fiets, brommer, e.d. levert grote risico's op.

Bedreiging	Aantal sterfgevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Ongevallen in het verkeer	1.200	85.000 (alleen blijvend letsel)

Relevant is verder het onderscheid tussen interne en externe bedreigingen van de veiligheid: 'interne' veiligheidsrisico's zijn de risico's die aanwezig zijn in een vervoersmiddel, op een industrieel complex, e.d. lopen. 'Externe' veiligheidsrisico's zijn de risico's die niet direct betrokken derden lopen door ongevallen met een vervoersmiddel, op een industrieel complex, e.d. Vanaf nu zal ik, zoals gebruikelijk, in deze bijdrage kortweg spreken over fysieke (on)veiligheid daarmee doelend op externe fysieke (on)veiligheid.

Een bijzondere subgroep van fysieke onveiligheid die meestal grote (media)-aandacht trekt zijn de 'grote ongevallen'. Het begrip 'groot ongeval' wordt binnen het extern veiligheidsdomein technisch gedefinieerd als een ongeval waarbij de som van doden en gewonden groter of gelijk is aan tien (en waarbij de gebeurtenissen verbonden met het ongeval plaatsvinden binnen 24 uur en binnen een aaneengesloten gebied). De grote ongevallen in Nederland sinds medio jaren negentig kennen we als gevolg van alle aandacht dan ook alle bij naam: de Bijlmerramp, de Herculesramp, de Vuurwerkramp, de Cafébrand in Volendam en de Schipholcellenbrand. Een directe observatie is dan ook dat op grond van deze historische cijfers 'grote ongevallen' slechts een beperkte bedreiging van onze fysieke veiligheid met zich meebrengen. Het gaat hier omgerekend immers om slechts enkele doden per jaar.

#### *Het verschil tussen subjectieve en feitelijke fysieke (on)veiligheid*

Gezien de bovenstaande cijfers ligt het in de rede om te verwachten dat er nauwelijks aandacht zou zijn in onze maatschappij voor fysieke onveiligheid. Het tegendeel is echter het geval, zoals iedereen in de media en beleidsstukken kan constateren. Een verklaring wordt gevonden in het verschil tussen subjectieve en feitelijke fysieke veiligheid, waarop ik nu zal ingaan.

Een centraal voorbeeld binnen het domein van de fysieke veiligheid is de subjectieve angst in de westerse wereld voor ('grote ongevallen' veroorzaakt door) 'technologie'. De technologische ontwikkeling in onze samenleving heeft het mogelijk gemaakt dat de levensverwachting feitelijk enorm verhoogd is.<sup>10</sup> In 1900 leefde men gemiddeld zo'n veertig jaar, tegenwoordig ligt de levens-

---

<sup>10</sup> De ontwikkeling van onze democratie heeft ervoor gezorgd dat de vruchten van de technologie (beginnend bij riolering en schoon leidingwater) ook voor iedereen beschikbaar kwamen.

verwachting dicht bij het dubbele. De kwaliteit van het leven is verder sterk verbeterd. De techniek heeft oplossingen gebracht voor tal van problemen. Veel gevaren zijn geheel of gedeeltelijk onschadelijk gemaakt: in dit deel van de wereld zijn er geen hongersnoden meer, er zijn voorzieningen voor het wassende water, er bestaan vaccinaties tegen voorheen dodelijke ziekten. Soms echter laat de technologie ons in de steek. Althans wij gaan slordig met veiligheidseisen om, blijken toch nog niet de gehele technologie doorgrond te hebben of natuurgeweld blijkt simpelweg te groot om met technologie te beheersen. Grote ongevallen kunnen dan het gevolg zijn.

Het valt op dat bij velen de perceptie heerst dat het juist door die nieuwe technologie is dat de mens grote risico's loopt. De honderden miljoenen gewonnen levensjaren door de nieuwe technologie in de laatste eeuw in Nederland alleen al worden dan als gegeven beschouwd. Huysmans en Steenbekkers zijn bijvoorbeeld exponenten van deze angst voor de moderne technologie: 'De technologie heeft echter ook een keerzijde. Er zijn nieuwe gevaren ontstaan, die in potentie veel groter zijn dan de ingedamde oude risico's. De paradoxale ontwikkeling is zichtbaar dat de technologische vooruitgang ons terug in de tijd plaatst, doordat nieuwe gevaren ontstaan.'<sup>11</sup> Wanneer het aantal gewonnen levensjaren als maatstaf wordt genomen, laat het zich eenvoudig uitrekenen dat er tienduizenden mensen per jaar door technologische ongevallen kunnen omkomen, voordat we werkelijk terug in de tijd worden geplaatst.

Hoe komt het dan dat de moderne mens zo bang is voor de fysieke onveiligheid die samenhangt met technologie? Beck schreef hierover dat de existentiële grondconditie van de mens van 'ik heb honger' naar 'ik ben bang' is verschoven.<sup>12</sup> De moderne burger beschouwt zijn door technologie gegeven levensduur en welvaart als een gegeven en kijkt nog slechts naar de individuele bedreiging van zichzelf. Beck is zelf overigens ook een risicopessimist. Hij illustreert dit in een interview door op te merken dat 'het leven in onze tijd is als een onvrijwillige en omgekeerde loterij. Trek je een niet, dan heb je geluk. Win je de hoofdprijs, dan heb je pech en word je besmet met de ziekte van Creutzfeld-Jacob of raak je opeens je baan kwijt'.<sup>13</sup>

Het, volgens Beck en anderen, existentiële gevoel van onveiligheid van de moderne burger wordt, zo hebben velen al opgemerkt, ten minste versterkt door de intensieve aandacht in de media voor onveiligheid en rampen. De verslaggeving richt zich niet alleen op feiten, maar juist ook op gevoelens van onveiligheid en op emoties na rampen. Door deze vorm van verslaggeving krijgen gevoelens en emoties dezelfde 'waarde' als de objectief verifieerbare feiten. Dit zouden we 'subjectiviteitsrealisme' kunnen noemen.

---

<sup>11</sup> Huysmans & Steenbekkers 2002.

<sup>12</sup> Beck 1992.

<sup>13</sup> Mijnen 1997, p. 15.

De stellingname van Beck lijkt deels bevestigd te worden door het vele onderzoek dat al decennia lang wordt verricht naar de risicobeleving van de burger. De uitkomsten hiervan wijzen op een groot verschil tussen de acceptatie van vrijwillig genomen risico's en onvrijwillig genomen risico's – existentieel bang voor paragliden is de moderne burger blijkbaar niet – en de verhoogde risicoperceptie van onzichtbare of onbegrepen risico's. Van meer recente datum is het onderzoek naar de sociale versterking van risicobeleving, dat wil zeggen het samenspel tussen burger, media en (politiek) bestuur dat leidt tot de focus op speciale vormen van (fysieke) onveiligheid. Een gemeenschappelijk kenmerk van dit beschrijvende onderzoek is dat het een zeer geringe voorspellende waarde heeft.<sup>14</sup> Ik kom hierop terug in de slotparagraaf.

In de bestuurskunde en de politiek-bestuurlijke praktijk wordt de discussie over de oorzaak van de toenemende angst voor onveiligheid veelal als een kip-of-ei-discussie ervaren. Uitgangspunt voor subjectiviteitsrealisten is dat perceptie nu eenmaal de werkelijkheid is. In 1928 schreven de bestuurskundigen Thomas en Thomas hierover al: 'If men define their situations as real, they are real in their consequences'.<sup>15</sup> De bottom-line is voor de subjectiviteitsrealisten dat wij als samenleving de bestaande onveiligheid die ons door anderen wordt aangedaan niet willen of kunnen accepteren. Boutellier contrasteert in dit verband de wens tot vitaliteit met het soms obsessief streven naar sociale veiligheid: 'vitaliteit en veiligheid zijn keerzijden van dezelfde medaille: een liberale cultuur die zelfontplooiing heeft verheven tot levenskunst, moet tegelijkertijd alle zeilen bijzetten om de grenzen van de individuele vrijheid te bepalen en te handhaven.'<sup>16</sup>

#### *Fysiek veiligheidsbeleid*

Door de overheid wordt 'veiligheidsbeleid' ontwikkeld en uitgevoerd om de onveiligheid binnen maatschappelijk aanvaarde grenzen te houden. Binnen het veiligheidsbeleid ligt in de voorzorgmaatschappij Nederland de nadruk van het beleid veelal op het voorkomen dat een ongeval plaatsvindt. 'Voorkomen is beter dan genezen' is de volkswijsheid die achter deze beleidsfocus ligt. Dit deel van het veiligheidsbeleid wordt wel als fysiek risicobeheersingsbeleid betiteld. De oorspong en schijnbare onvermijdelijkheid van het gebruik van symboliek binnen het fysiek risicobeheersingsbeleid liggen mijns inziens in het volgende. De onderkende angst voor onveiligheid maakt het voor subjectiviteitsrealisten in politiek en beleid erg aantrekkelijk om te kunnen claimen dat veiligheidsbeleid waarvoor zij verantwoordelijk zijn ook werkelijk kan leiden tot absolute veiligheid.

Bij veel voorkomende situaties van (vaak sociale) onveiligheid is die claim evident onmogelijk: fietsen zullen in onze hoofdstad nooit absoluut veilig zijn

---

<sup>14</sup> Voor een overzicht van de literatuur betreffende dit thema zie Pidgeon et al. 2003.

<sup>15</sup> Thomas & Thomas 1928, p. 572.

<sup>16</sup> Boutellier 2003, p. 3.

tegen diefstal. De beleidsmaker die dat claimt, staat gegarandeerd voor gek. Voor situaties van onveiligheid die slechts zeer zelden voorkomen, is het veel aantrekkelijker om de claim van absolute veiligheid te leggen en daarmee de confrontatie met de angstige burger uit de weg te gaan. De motivatie hiervoor kan variëren tussen de wens tot geruststelling, spaarzaamheid om niet in veiligheidsvoorzieningen te hoeven investeren of simpelweg (gekoesterde) onwetendheid. In ieder geval is de kans klein dat je als bestuurder of beleidsmaker na een incident moet uitleggen dat het toch niet absoluut veilig was.

Het fysiek risicobeheersingsbeleid is daarmee gevoelig voor de inzet van symbolische handelingen,<sup>17</sup> omdat er een zeer kleine kans is op het optreden van fysieke veiligheids crises. Ook in het sociaal risicobeheersingsbeleid, waar de claim van absolute veiligheid meestal niet gemaakt kan worden, is dit verschijnsel zichtbaar bij zeldzame situaties van onveiligheid als misdrijven door TBR-ers: ernstige misdrijven door TBR-ers op verlof worden gemiddeld ruim minder dan eenmaal per jaar gepleegd zodat beloftes op (onderzoek naar) betere screening ed meestal genoeg zijn om politiek en media gerust te stellen. Pas wanneer er binnen kortere tijd meerdere incidenten zijn en er een algemene perceptie ontstaat dat incidenten zich regelmatig voordoen, voelen de verantwoordelijken zich gedwongen tot het nemen van werkelijke stappen, zoals het algemeen inperken van verlofmogelijkheden, die de effectiviteit van behandeling verminderen.

Wanneer een fysiek veiligheidsrisico zich dan toch ondanks de al dan niet impliciete belofte van absolute veiligheid materialiseert als een ‘groter’ of ‘groot ongeval’ dan is de maatschappij ‘geschokt’. Voor direct betrokken bestuurders en veiligheidsprofessionals zal zo’n ongeval dan ook vragen om ‘direct’ handelen om de gevolgen van het ongeval te beheersen en daarmee onder andere het vertrouwen van de maatschappij niet verder te verliezen.

Een onderdeel van (fysiek) veiligheidsbeleid is het ‘crisisbeheersingsbeleid’ specifiek gericht op het beheersen van de effecten van een ongeval dat heeft plaatsgevonden. Crisisbeheersing heeft tot doel de situatie van voor het ongeval te herstellen. In het bijzonder gaat het dan, in het kader van deze bijdrage, om het herstellen van het vertrouwen dat de gevraagde absolute veiligheid toch ‘geleverd’ wordt. Het ongeval is daarmee verworpen tot een bedrijfsfoutje dat bij voorkeur te wijten is aan een menselijke fout. Crisisbeheersing probeert daarmee het, in marxistische termen, ‘vals bewustzijn’ van absolute veiligheid te herbevestigen. Daarmee kan crisisbeheersing niet alleen bestaan uit rationele aspecten. Een kern van het crisisbeheersingsbeleid is dan ook noodzakelijkerwijs ‘vals’ handelen, dat wil zeggen het inzetten van beleid dat geen invloed heeft op de werkelijkheid maar slechts op de perceptie van bestuur, media en/of

<sup>17</sup> Precieze definities van wat symbolisch handelen is, volgen in paragraaf 3.



bevolking. Dergelijk beleid zal in de volgende paragraaf als ‘slechts symbolisch’ worden betiteld.

### 6.3 Symboliek als beleidsinstrument

In de voorgaande pagina’s heb ik beweerd dat het beleidsdomein fysieke veiligheid, inclusief de daarmee verbonden crisisbeheersing, zich kenmerkt door een systematisch gebruik van symboliek. In deze paragraaf wil ik, na een omschrijving van wat ik in deze bijdrage precies met symboliek bedoel, laten zien dat het gebruik van symboliek als beleidsinstrument echter beslist niet is voorbehouden aan het beleidsdomein fysieke veiligheid en crisisbeheersing.<sup>18</sup>

In essentie is een symbool iets wat voor iets anders staat. In het algemeen gaat het dan om een voor de symboolgebruiker betekenisvol (zichtbaar en tastbaar) subject dat een ingewikkelder concept representeert. Taal is in die zin symboliek. Het woord symbool is dan ook afgeleid van het Griekse woord ‘sumballein’ dat bijeen- of samenbrengen betekent. Een symbool brengt twee werkelijkheden bij elkaar. Een symbool heeft vaak geen natuurlijke relatie met datgene waarvoor het staat, deze relatie moet door iemand gelegd worden. Iets is pas een symbool als iemand de symboliek ervan in het leven roept. Waarom zou bijvoorbeeld een stuk textiel met kleuren een voor de hand liggend symbool voor een land zijn? Een symbool verschaft een cognitieve greep op het niet-waarneembare. Volgens antropologen en sociologen zijn symbolen een hulpmiddel voor mensen om de complexe wereld waarin ze leven te ordenen en te begrijpen. Middels sociale symbolen wordt uitdrukking gegeven aan gedeelde normen en waarden binnen delen van de samenleving. Symboliek is hiermee een essentieel onderdeel van onze samenleving.

Hierboven spreek ik nadrukkelijk over een ‘cognitieve “greep” op de werkelijkheid’. Het symbool representeert immers de werkelijkheid maar is het niet. Het gevaar is dan ook dat symboliek een sta-in-de-weg kan worden voor analytisch denken,<sup>19</sup> omdat de verschillende betekenissen van een bepaald symbool ten onrechte op een hoop worden gegooid.<sup>20</sup> Of men identificeert het gesymboliseerde zo met het symbool, dat men het gesymboliseerde denkt te kunnen beïnvloeden door middel van het symbool. Dit staat rationele afwegingen en beoordelingsprocessen, stellen van prioriteiten, onderscheiden van hoofd- en bijzaken, kortom realiteitsadequaat handelen in de weg. Opvallend is dat in sommige situaties het symbool in volle bewustzijn van groter

---

<sup>18</sup> Een bron voor de eerste introducerende alinea’s zijn Verkuyten 1990 en Gusfield et al. 1984.

<sup>19</sup> Het ingewikkelde is dat analytisch denken natuurlijk altijd het gebruik van symboliek veronderstelt, denken ‘gebeurt’ immers middels symbolen.

<sup>20</sup> Geconfronteerd met zo’n betekenisophoping vergt het een bewuste actie, contextualiseren genaamd, om de verschillende betekenissen van het symbool weer uiteen te rafelen.

belang wordt geacht dan de werkelijkheid die het representeert. Op individueel niveau geldt bijvoorbeeld dat volgens verschillende onderzoeken de meerderheid van de beroepsbevolking bereid is om minder loon te accepteren in ruil voor een fraaiere betiteling van de uit te voeren werkzaamheden, dus bijvoorbeeld informatiebeheerspecialist in plaats van archiefmedewerker.

In deze bijdrage gebruik ik symboliek in de zin van symbolisch handelen. Symbolisch handelen betreft handelingen die geen directe, daadwerkelijke invloed hebben op de fysieke werkelijkheid, maar slechts op de perceptie van werkelijkheid. Onderscheid kan dan gemaakt worden tussen drie typen symbolische handelingen:

- handelingen waarmee de symboolgebruiker indirect, dat wil zeggen via beïnvloede gedragingen van mensen, de werkelijkheid beoogt te veranderen;
- handelingen waarvan de symboolgebruiker weet dat deze geen invloed hebben op de werkelijkheid;
- symbolische handelingen waarvan ook de symboolgebruiker niet beseft dat deze geen invloed hebben op de werkelijkheid.

In ronder Nederlands: het gaat om het verschil tussen manipulatie, misleiding en onbewuste onbekwaamheid.

Zoals al gesteld heeft symbolisch handelen per definitie wel een (beoogd) effect op de perceptie van werkelijkheid. Dit vergt dat het symbool ten minste een oppervlakkige suggestie van rationaliteit heeft, passend bij de beleving van het publiek waarvoor het symbool bedoeld is. Dit publiek is niet altijd de burger. Binnen het domein van de fysieke veiligheid zijn veiligheidsprofessionals, bestuurders en media soms symboolgebruiker, maar soms ook het publiek waarvoor symbolische handelingen worden uitgevoerd.

#### *Ge- en misbruik van symboliek door bestuurders en beleidsmakers*

Vele auteurs hebben gewezen op de neiging van beleidsmakers om zich liever te concentreren op de verkoopbaarheid van beleid dan op de weerbarstige werkelijkheid. De Amerikaanse politicoloog Edelman geldt als de grondlegger van de kritische studie naar het gebruik van symboliek door politici. In zijn eerste werk op dit gebied kiest hij een insteek die mij meer aanspreekt dan zijn latere. In 1964 betoogt hij dat de materie die aan politieke besluitvorming onderhevig is soms te ingewikkeld is om door betrokken partijen volledig begrepen te worden of door betrokkenen als te confronterend jegens de eigen overtuigingen wordt ervaren. In die gevallen wordt de discussie middels symbolen gevoerd die als metaforen fungeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om ingewikkelde discussies over macro-economisch beleid; wie begrijpt nu werkelijk de economische pro's en contra's van de vrijemarkteconomie versus allerlei protectionistische maatregelen? Onder de betrokkenen die

symbolische strohalmen omarmen zijn ook de politici zelf.<sup>21</sup> In Nederland is Noordegraaf een vertegenwoordiger van de stroming die met dergelijk begrip het ge- en misbruik van symboliek beschouwt.<sup>22</sup>

In Edelmans latere werk kiest hij veel meer voor het uitgangspunt dat de politieke en economische elites vooral succesvol bewust gebruik maken van politiek drama en de bijbehorende symbolen om het ‘domme’ kiezersvolk gerust te stellen, ondanks het soms schrijnende verschil in welvaart, status en macht met de elite.<sup>23</sup> In zijn overtuiging is dit bewust misleidende gebruik van symboliek gekoppeld aan de mediatisering van de maatschappij. Hoop op een paradigmawisseling heeft hij derhalve niet, hoogstens kunst kan een tijdelijk ‘tegengif’ bieden.<sup>24</sup>

Als Europeaan neig ik ernaar zijn sombere kijk op het gezond verstand van de burger en de kenbaarheid van feiten te wijten aan de specifieke ontwikkeling van de Amerikaanse maatschappij. In ieder geval is een premisse in deze bijdrage dat de (Nederlandse) burger wel degelijk tot een rationele afweging over fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing in staat is. Ik kom hier direct op terug.

Ook in Nederland is de kritische beschouwing van de ‘dramademocratie’<sup>25</sup> ondertussen gewoon: Ringeling wijst erop dat het bij beleid veel meer gaat om de toekenning van betekenis aan begrippen en verschijnselen dan om te onderzoeken feiten.<sup>26</sup> Frissen stelt dat de overheid zich in haar beleidsvorming bedient van taboes, metaforen en mythen en dat het beleid bol staat van de retoriek en rituele uitspraken.<sup>27</sup> Hoewel, zoals Edelman doet, het gebruik van symboliek veelal wordt gekoppeld aan de mediatisering van onze maatschappij wijzen historici als Blockmans op het historisch gebruik van symboliek als binding tussen onderdanen en heersers. In dit verband gelden religie, dynastie en natie als de belangrijkste symbolen.

Het gebruik van symboliek is derhalve niet nieuw, het lijkt er echter in de opinie van de auteur sterk op dat de snelheid en ijlheid van het huidige publieke debat het beleid steeds gevoeliger maakt voor symboliek. Het beleidsprobleem dat vandaag vanwege publieke (lees media-) belangstelling symbolische ondersteuning behoeft, is morgen immers al vergeten. Tijd voor een kritische beschouwing van het symboolgebruik in die casus is er daarmee niet. Voorbeelden van dergelijk symboolgebruik komen in de volgende paragraaf aan

---

<sup>21</sup> Edelman 1964.

<sup>22</sup> Noordegraaf 2002.

<sup>23</sup> Edelman 1971; Edelman 1977 en Edelman 1988.

<sup>24</sup> Edelman 1988, p. 126-129.

<sup>25</sup> Elchardus 2002.

<sup>26</sup> Ringeling 1993, p. 249.

<sup>27</sup> Geciteerd in Boutellier 2003, p. 221.

de orde. Als introducerend voorbeeld in de dagelijkse politiek kan de Kamervraag dienen wanneer in de media situaties van onveiligheid naar voren komen: als symbool van partijpolitieke aandacht wordt de Kamervraag snel gesteld, maar slechts bij uitzondering wordt er kritisch naar het vaak even symbolische antwoord gekeken. Hoewel wetenschappelijk onderzoek naar deze negatieve waardering van de kwaliteit van Kamervragen en de beantwoording daarvan ontbreekt, neemt de auteur deze bewering voor het domein van de fysieke veiligheid graag voor zijn eigen rekening.

Wie nadenkt over het gebruik van al dan niet vluchtige symbolen in de sociale veiligheid komt natuurlijk meteen uit op de evergreen van ‘meer blauw op straat’: zichtbare politie-inzet is een tweeledig symbool.<sup>28</sup> In de eerste plaats symboliseert de geüniformeerde surveillerende agent volgens Manning het beeld van de politie als ‘crime-fighter’.<sup>29</sup> Hij/zij wordt als symbool van de mogelijkheid tot de (noodzaak van de) beheersing van criminaliteit gebruikt door politie en bestuur naar de burger. In de tweede plaats is ‘meer blauw op straat’ een Nederlands politiek symbool geworden van aandacht voor sociale veiligheidszorg. Politieke partijen gebruiken hun aandacht voor geüniformeerde politie-inzet als symbool voor hun aandacht voor criminaliteit.

Over de objectieve effectiviteit van investeringen in meer blauw op straat versus andere vormen van politie-inzet bestaat wetenschappelijke discussie. Bayley neemt bijvoorbeeld het standpunt in dat geüniformeerde politie-inzet ook kan bijdragen aan zowel perceptie als feitelijke verhoging van de criminaliteit omdat het een bevestiging is dat een bepaalde plaats onveilig is.<sup>30</sup>

Al langer bestaande situaties van onveiligheid die feitelijk structureel zijn, maar opeens als acuut bedreigend worden gepercipieerd, monden veelal uit in symbolische wetgeving. Als voorbeeld mag dienen de verzwarende wetgeving van de strafmaat voor terrorisme die evident geen invloed zal hebben op de altijd bestaande kans dat een radicaliserende jongere tot geweld overgaat. In dat verband kan ook de (effectiviteit van de) aangescherpte identificatieplicht als voorbeeld genoemd worden.

Zowel het voorbeeld van meer ‘blauw op straat’ als de twee voorbeelden van aangescherpte wetgeving laten in discussie met beleidsambtenaren en politici een opvallende mix van bewust in stand gehouden onwetendheid van politici (en daarmee bewust een beroep mogelijk maken op onbewuste onbekendheid) en een berusting in misleiding aan de zijde van beleidsambtenaren zien.

---

<sup>28</sup> Vergelijk de bijdrage van Van der Leun & Koemans in deze bundel.

<sup>29</sup> Manning 1977.

<sup>30</sup> Bayley 1994, p. 4.

*Het beeld van de burger als een willoze symboolontvanger; een projectie van wetenschappelijk onbegrip?*

Veelal wordt gesteld, met name in het kader van (fysieke) veiligheidsvraagstukken dat we in een emotiemaatschappij leven. Hiermee wordt dan bedoeld dat de burger zich vooral door negatieve emoties laat leiden. Volgens Henri Beunders is de Nederlandse burger hier met name gevoelig voor in vergelijking met andere nationaliteiten.<sup>31</sup> De implicatie is dan dat van de burger ook niet meer dan een oppervlakkige en negatief gerichte rationaliteit kan worden verwacht, de burger als ‘tegenpartij’ derhalve. De burger is daarmee volgens die opvatting ook vooral en misschien zelfs wel ‘slechts’ met oppervlakkige symboliek te sturen. Ik zal proberen die te snelle implicatie hieronder te weerleggen.

Binnen de emotiepsychologie wordt door Nico Frijda gesteld dat emoties ‘toestanden van actiebereidheid zijn’ die zich houden aan negen wetten. De eerste wet luidt dat ‘emoties ontstaan in reactie op de betekenis die een gebeurtenis voor iemand heeft’. Hier zie ik een belangrijk aangrijpingspunt voor mijn vertrouwen in de rationaliteit van de burger: het gaat erom om de werkelijke betekenis van situaties en gebeurtenissen duidelijk te maken. Experimenteel onderzoek van Stanley Schlachter al uit 1962 liet zien dat emoties deels hormonaal bepaald zijn, maar dat mensen die daarvan bewust zijn gemaakt die emoties kunnen beheersen. De optimistische burger zie ik in de negende wet terug die luidt: ‘als een situatie op verschillende manieren kan worden gezien, neigen mensen ertoe haar te zien op de manier die (a) de negatieve emotionele last minimaliseert en (b) de grootste emotionele winst met zich meebrengt.’<sup>32</sup>

Belangrijk is de focus van de emotiepsychologie op empirisch onderzoek. Nico Frijda zegt in dit verband zelfkritisch over zijn laatste boek dat probeert de kern van al het verrichte emotiepsychologische onderzoek samen te vatten: ‘ik zuig alleen nog maar uit mijn duim’.<sup>33</sup> Die empirische focus ontbreekt nog bij de meeste beschouwingen over burgerschap versus fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing.

Recent empirisch onderzoek van studenten van de master ‘besturen van veiligheid’ van de bestuurskunde opleiding aan de Vrije Universiteit naar de perceptie van fysieke (on)veiligheid in de Amsterdamse metro wijst op de ‘narrige’ burger. Een enquête onder 600 metrogebruikers liet zien dat:

- 80% vond dat ze niet adequaat waren geïnformeerd dat de overlevingskansen bij brand in de metro nihil is;

---

<sup>31</sup> Beunders 2003.

<sup>32</sup> Frijda 2006.

<sup>33</sup> Interview met N. Frijda in *NRC Handelsblad*, 14 juli 2007, p. 37.

- 80% vond dat ze daarover actief geïnformeerd moesten worden door GVB of de overheid (30% suggereerde een bordje bij de ingang van de metro met een tekst in de trant van ‘wie hier binnen gaat, laat alle hoop varen’);
- nadat ze geïnformeerd waren door de enquêteurs dat de metro de veiligste vorm van transport is, vond nog steeds 75% dat extra geïnvesteerd moest worden in de veiligheid van de metro;
- vrijwel niemand was echter bereid daarvoor een extra bijdrage in de vorm van een verhoging van de kaartprijs te betalen;
- wanneer deze burgers zelf als bestuurder mochten beslissen waar het noodzakelijke half miljard euro aan besteed zou mogen worden, zou slechts 50% dit aan extra veiligheid in de metro besteden;
- overigens maakte slechts 20% zich extra zorgen na de enquête en dacht niemand dat zijn/haar metrogebruik erdoor beïnvloed zou worden.

De narrige burger (ongeveer de helft van de geënquêteerden) lijkt rationeel in staat om de fysieke (on)veiligheid naar de juiste waarde te schatten, is echter niet bereid om zelf financieel bij te dragen aan een verhoging van deze veiligheid via kaartprijs of belastingverhoging, is van mening dat de overheid er maar in moet investeren, maar zou dat zelf als overheid niet doen vanwege een rationele afweging dat het geld beter elders kan worden besteed.

Op dit punt is het goed om te wijzen op de relatie tussen de perceptie van de verschillende wetenschappers over het gebruik van symboliek en hun in meer of mindere mate exacte achtergrond. Zichtbaar is wat de auteur betreft een continuüm dat loopt van de ‘techneut’ die slechts de fysieke werkelijkheid ziet tot de ‘absolute alfa’ die gelooft dat de werkelijkheid slechts uit symbolen bestaat.

Het voorgaande is samen te vatten tot: het gebruik van symboliek en rituelen is breed verspreid. De combinatie van het relatief weinig optreden van situaties van (externe) fysieke onveiligheid enerzijds en de perceptie dat de moderne burger existentieel angstig is anderzijds, maakt dat het gebruik van symboliek tenminste voor de hand liggend is binnen het fysiek veiligheidsbeleid. Het beeld van de emotionele, irrationele en daarmee voor slechts voor symboliek vatbare burger is echter nog niet hard onderbouwd. De volgende paragraaf illustreert dat dit voorspelbare gebruik van symboliek ook daadwerkelijk op het domein van de fysieke veiligheid breed aan de orde is.

#### 6.4 Voorbeelden van symboliek uit het domein van de fysieke veiligheid

In deze paragraaf zullen verschillende voorbeelden worden gegeven van het systematisch gebruik van symboliek binnen het fysiek veiligheidsdomein. Daartoe zal een onderscheid gemaakt worden tussen ‘proactie’ en ‘preventie’.

*Proactie als de graal van de voorzorgmaatschappij: symbolisch ideaal maar evident onhaalbaar*

Proactie is de binnen het domein fysieke veiligheid gebruikelijke benaming voor het structureel wegnemen van risico's. Dat kan door het wegnemen van mogelijke oorzaken van incidenten, teneinde te voorkomen dat er een gevaarlijke of risicovolle situatie ontstaat. Proactie is daarmee de ‘graal’ van de voorzorgmaatschappij. Concrete acties die hieronder vallen zijn het stopzetten van een risicovolle activiteit of het creëren van voldoende afstand tussen risicobron en risico-ontvanger. Zonder twijfel zijn proactieve maatregelen de in theorie meest effectieve die te treffen zijn. Het optreden van een risico wordt immers op structurele wijze voorkomen. Hieronder zal echter worden geïllustreerd dat de hoge kosten die deze maatregelen met zich meebrengen ervoor zorgen dat implementatie in het drukbevolkte Nederland nauwelijks van de grond komt of tenminste niet langjarig wordt volgehouden. Uitzondering op deze regel betreffen maatregelen ten aanzien van stoffen die een hoge emotionele lading hebben voor het publiek, zoals het transport van chloor. Deze uitzonderlijke maatregelen hebben dan een belangrijke symboolfunctie.

*Proactie: Het stoppen van een risicovolle activiteit*

In Nederland is een enkel voorbeeld te noemen waarbij na een langjarig proces is gekomen tot het stopzetten van een risicovolle activiteit primair vanuit veiligheidsoverwegingen: het stoppen van het vervoer van chloor per trein. In 2002 is in een convenant tussen de enige Nederlandse grootschalige chloorproducent en -verbruiker AKZO Nobel en de rijksoverheid vastgelegd dat chloor in principe zal worden geproduceerd op de locatie waar het ook als grondstof gebruikt. Dit is bereikt door uitbreiding van chloorproductiecapaciteit van AKZO Nobel in Rotterdam, nieuwbouw van capaciteit in Delfzijl en sluiting van AKZO Nobels chlooractiviteiten in Hengelo. Door deze grootschalige herschikking van chlooractiviteiten is in 2006 een definitief einde gekomen aan het structureel vervoer van chloor per spoor door Nederland. Slechts bij uitval van een productielocatie zal toch tijdelijk weer chloor getransporteerd moeten worden. De rijksoverheid heeft 65 miljoen euro bijgedragen aan de kosten van deze herschikking.

Opvallend is dat de rijksoverheid een grote investering heeft gedaan in juist de beperking van chloortransport. Volgens haar eigen berekeningen is dit immers een veel kleiner risico dan productie, vervoer en opslag van lpg en ammoniak met zich meebrengen. Voor lpg en ammoniak wordt er echter geen soortgelijke



proactieve investering gedaan. Zoals de regering zelf aangeeft, is de reden hiervoor dat het transport van chloor een negatieve symboolwaarde heeft.

‘Voor chloor is geconstateerd dat alleen de productielocatie in Hengelo een knelpunt vormt, maar dat een grootschalig incident met een chloortrein zeer grote effecten voor bewoners langs het spoor kan hebben waardoor het railtransport van chloor grote maatschappelijke weerstand oproept.’<sup>34</sup>

Bij het symbolische succes van het proactieve uitbannen van chloortransport kunnen daarmee veel vraagtekens gezet worden bij de verhouding tussen kosten en baten. Ten minste is die verhouding niet onderzocht, maar soms is er wel heel erg duidelijk iets mis. Overigens is opvallend in de zeer diepgaande ketenstudies, dat er veel aandacht wordt besteed aan het berekenen van de kosten van (proactieve en preventieve) veiligheidsmaatregelen en de baten die eventueel vrijkomende ruimte met zich meebrengt, maar dat men het niet aandurft kosten en baten van mensenlevens in beeld te brengen.<sup>35</sup> Zolang die angst bestaat is werkelijke rationele en democratische besluitvorming op basis van feiten onmogelijk.

De discussie rond de vliegveiligheid rondom Schiphol heeft echter anderzijds laten zien dat het stoppen van de risicovolle activiteit in dit geval expliciet niet aan de orde is zelfs als over het veiligheidsniveau eerder (symbolische) toezeggingen aan de Tweede Kamer zijn gedaan. Zowel beperkingen van het vliegverkeer op Schiphol als beperkingen aan het ruimtegebruik rondom Schiphol zouden dan ook vele honderden miljoenen kosten aan verminderde economische groei. De staatssecretaris van VROM kan de Tweede Kamer dan ook ongestraft wijzen op de onhaalbaarheid van de evident symbolische beloften die eerder door de regering aan de Tweede Kamer zijn gedaan dat de veiligheid rondom Schiphol niet beïnvloed wordt door meer vliegbewegingen op Schiphol.

‘De staatssecretaris van VROM schrijft in november 2003 aan de Tweede Kamer over de veiligheid van Schiphol het volgende: “Dit leidt helaas onvermijdelijk tot de conclusie dat, om de standstill ten opzichte van 1990 [dat wil zeggen een gelijke kans op een ongeval met meer dan 40 doden, IH] te realiseren, ofwel de groei van Schiphol drastisch beperkt en mogelijk zelf teruggedraaid moet worden ofwel er in een groot gebied geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn en een aantal na 1990 gerealiseerde kantoor- en bedrijfslocaties alsnog gesloopt moeten worden. Ik ga ervan uit dat dergelijke consequenties door de kamer niet worden en zijn beoogd.”’<sup>36</sup>

<sup>34</sup> HTK 2004-2005, 27801, nr. 26 (Kabinetsstandpunt Ketenstudies Ammoniak, Chloor en lpg), p. 14.

<sup>35</sup> KPMG et al. 2004.

<sup>36</sup> HTK, 2003-2004, 23 552, nr. 83.



*Proactie: bouwverboden nabij risicolocaties*

Sinds mei 2004 is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) van kracht dat een sinds de jaren tachtig gegroeide juridische praktijk in wetgeving vastlegt: binnen de veiligheidsafstand van de zogenoemde '10<sup>-6</sup> contour' van een industriële risicobron mogen geen kwetsbare objecten worden gebouwd. Dat wil zeggen zone rondom de inrichting waar de kans om te overlijden door een ongeval met gevaarlijke stoffen voor een persoon groter is dan één op de miljoen per jaar. Het Bevi legt hiermee veiligheidsafstanden vast voor nieuwbouw tussen bedrijven die risicovolle activiteiten ontplooiën en de zogenoemde (beperkt) kwetsbare objecten. Risicovolle activiteiten zijn bijvoorbeeld de productie, de opslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om chemische fabrieken of lpg-tankstations. Onder (beperkt) kwetsbare objecten verstaan we woningen, ziekenhuizen, scholen of winkels.

Deze symbolische proactieve maatregel brengt een risico met zich mee wanneer het toch fout gaat. Laten we als voorbeeld hiervan kijken naar de veiligheidsafstand voor lpg-stations van 110 meter<sup>37</sup> die is vastgelegd in de bij het Bevi behorende Regeling externe veiligheid inrichtingen. Dit klinkt als een werkelijk proactieve maatregel waarmee structureel een situatie van fysieke onveiligheid wordt voorkomen; het instellen van veiligheidsafstanden wekt de nergens tegen gesproken suggestie dat men buiten die veiligheidsafstand veilig is. De veiligheidsafstanden zijn echter kleiner dan de mogelijke effectafstanden, dat wil zeggen dat bij een explosie van een lpg-tank ook op grotere afstand dan 110 meter slachtoffers kunnen vallen.<sup>38</sup> Het is daarmee voorspelbaar dat een zwaar ongeval, waar zal blijken dat de veiligheidsafstanden uit het Bevi slechts symbolisch zijn omdat er ook slachtoffers buiten die veiligheidsafstand vallen, tot maatschappelijke verontwaardiging zal leiden. De proactieve symboliek van het creëren van veiligheidsafstanden die minder zijn dan effectafstanden zal zich dan als een boemerang tegen de overheid keren. Grotere, wel een garantie op veiligheid biedende veiligheidsafstanden zijn in het drukbevolkte Nederland echter niet te realiseren (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk waar men dit soort veiligheidsafstanden wel kent).

Mijn conclusie is dan ook dat werkelijke proactie in Nederland niet kan bestaan. De inzet van het instrument heeft vooral een symbolische waarde die suggereert dat voorzorg kan bestaan. De voorbeelden laten zien dat elk van de drie

---

<sup>37</sup> Voor een lpg-tankstation met een doorzet tot 1500 m<sup>3</sup> lpg per jaar gerekend vanaf het vulpunt. Voor lpg-tankstations met een doorzet tot 1000 m<sup>3</sup> per jaar geldt een veiligheidsafstand van 45 meter. Fraai zichtbaar is hier dat er geen directe relatie is tussen effectafstanden (die samenhangen met de grootte van de opslagtank) en veiligheidsafstanden (die in dit voorbeeld alleen afhangen van de verkoop van lpg).

<sup>38</sup> Uitzondering op deze observatie is de grootschalige opslag van vuurwerk. Voor de opslag van vuurwerk is als enige risicobron voor bestaande situaties een saneringsregeling van kracht op basis van de effectafstanden.

mogelijke classificaties van symbolisch handelen (manipulatief, misleidend en onbewust onbekwaam) hier aan de orde is.

*Preventief veiligheidsbeleid als belofte van absolute veiligheid*

Daar waar het structureel voorkomen van risico's niet mogelijk blijkt moet preventief worden voorkomen dat een ongeval ontstaat of tenminste ernstige gevolgen heeft.

Op 23 maart 2005 veroorzaakte een explosie en de daaruit voortvloeiende grote brand in een olieraffinaderij van BP in Texas de dood van 15 werknemers. Er vielen zo'n 170 gewonden en de schade bedroeg miljarden. Het onafhankelijke onderzoeksteam dat werd geleid door de oud-minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, James Baker, kwam met een rapport dat de huidige (ook Nederlandse) statistische benadering van veiligheidsrisico's logenstrafte. De eerste regel luidde niet voor niets 'process safety accidents can be prevented'.<sup>39</sup> De reden om deze subparagraaf met dit, in de Verenigde Staten opzienbarende onderzoek te starten, is het nadrukkelijk gebruik van het symbool van de belofte van absolute veiligheid: deze eerste regel wordt gebruikt om de lezer van de vermijdbaarheid van alle industriële ongevallen te overtuigen. De traditionele kleine lettertjes van het beleid dat 'absolute veiligheid niet gegarandeerd kan worden' komen in dit onderzoek in het geheel niet meer aan de orde.

Natuurlijk is de vraag die deze stellingname van Baker meteen oproept: op basis waarvan zou nu gedacht kunnen worden dat de volledig preventie van industriële ongevallen mogelijk is? Hieronder wordt onderzoek van Les Coleman geciteerd dat aantoont dat eerder het omgekeerde het geval is.

Deze paragraaf richt zich, zoals deze hele bijdrage, met name op extern veiligheidsbeleid als deel van het bredere preventieve fysiek veiligheidsbeleid. Voor andere delen van het preventieve fysiek veiligheidsbeleid kunnen echter soortgelijke observaties worden gemaakt.

*De ontwikkeling van het Nederlands preventief extern veiligheidsbeleid*

In Nederland kan de oorsprong van het beleid, gericht op de beheersing van industriële risico's, worden teruggevoerd op de explosie van een kruitschip in het centrum van Leiden in 1807. De explosie veroorzaakte onder andere 151 doden. In 1814 werden daarna in een Koninklijk Besluit betreffende de vergunningverlening ten behoeve van inrichtingen die hinder voor de omgeving kunnen veroorzaken al verrassend modern aandoende beleidsregels vastgesteld. Er is daarin sprake van een driedeling van inrichtingen waarbij voor de zwaarste categorie geldt, dat een veiligheidszone in acht moet worden genomen. Ook was

---

<sup>39</sup> Baker et al. 2007.

er in het vergunningverleningproces sprake van een proces-verbaal waarin de eventuele bezwaren van omwonenden moesten worden opgenomen.<sup>40</sup>

Tot ongeveer 1970 was vervolgens sprake van een zeer geleidelijke en beperkte uitbreiding van het beleid gericht op externe en in het bijzonder industriële veiligheidsrisico's. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw veranderde dat echter. De snelle groei van de chemische industrie en de daaraan verbonden transporten riepen vragen op naar de veiligheid, in het bijzonder naar aanleiding van een snelle opeenvolging van grotere ongevallen. Kenmerkende internationale ongevallen zijn die in Flixborough (1974), Seveso (1976), Los Alfaques (1978), Mexico City (1984), Bhopal (1984) en Tjernobyl (1986).

De Europese Unie vaardigde naar aanleiding van deze ongevallen bindende richtlijnen uit voor de beheersing van industriële risico's. In 1982 werd daartoe de zogenoemde post-Seveso richtlijn (82/501/EEG) aangenomen. Deze werd naar aanleiding van het ongeval in het magazijn van Sandoz in Basel aangepast, onder andere op het gebied van informatieverstrekking aan het publiek (88/610/EEG). In 1996 volgde de aangescherpte Seveso-II richtlijn (96/82/EG). Deze richtlijnen zijn de basis voor het Nederlandse beleid en wetgeving ter zake.

Eigen Nederlands beleid is vooral zichtbaar op het gebied van normering van externe veiligheidsrisico's. Dat wil zeggen, dat er door de wetgever maxima worden gesteld aan 'de kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is'.<sup>41</sup>

Na een periode van bewuste terughoudendheid in de beleidsontwikkeling in het begin van de negentiger jaren vanwege de hoge kosten die extern veiligheidsbeleid met zich meebrengt, leidde met name het ongeval in Enschede tot een nieuwe beleidsimpuls. Zoals eerder opgemerkt was een direct gevolg van de vuurwerkramp in Enschede dat aan vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4), dat op dat moment bijna was afgeronde, acuut een aanvullend hoofdstuk over externe veiligheid werd toegevoegd. Ook het al genoemde Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) uit 2004 is een van de beleidsgevolgen van de Vuurwerkramp. Vanuit symbolisch perspectief is hier fraai dat het Bevi een al lang bestaande werkelijkheid bij vergunningverlening codificeert<sup>42</sup> zodat de belofte op meer veiligheid die met de invoering van het Bevi gepaard ging eigenlijk een loze was.

---

<sup>40</sup> Ale 2003b.

<sup>41</sup> Artikel 1, Besluit externe veiligheid inrichtingen.

<sup>42</sup> In de jurisprudentie werd al sinds de jaren tachtig als basis voor rechterlijk oordeel een circulaire van het ministerie van VROM gebruikt met grosso modo dezelfde inhoud als het BEVI.

We zien derhalve een zich gedurende jaren ontwikkelend preventiebeleid waar incidenten leiden tot (tijdelijke) (beloften van) aanscherping.

*Analyse: symbolische elementen in het Nederlandse preventieve fysiek veiligheidsbeleid*

### *Gelijkheid als symbool*

In het risicobeleid dat de rijksoverheid sinds de jaren tachtig voor het milieu en externe veiligheid voert, staat het symbolisch belangrijke 'gelijke recht' van iedere Nederlander op bescherming centraal. Deze benadering moet verhinderen dat gezondheidsrisico's, verbonden aan maatschappelijke activiteiten, worden afgewenteld op bepaalde groepen mensen, bijvoorbeeld bewoners van wijken rond chemische industrie, vliegvelden of hoogspanningslijnen (geografisch), of groepen mensen die vanwege aanleg, ziekte of andere omstandigheden extra gevoelig zijn voor vormen van milieuverontreiniging (astmatici, bewoners van achterstandswijken). De werkelijkheid is natuurlijk een andere: de nabijheid van een risicobron brengt risico's met zich mee.

### *Het symbool van de heel kleine kans*

Het Nederlandse fysiek veiligheidsbeleid hanteert preventief een kansbenadering maar communiceert dit als vorm van symbolische verzekering van absolute veiligheid: een kans van één op de miljoen wordt door niemand als realistisch beschouwd; de 'ellendige hoofdprijs' van Beck lijkt dan wel heel erg ver weg. Bij voldoende risico-objecten zal er echter regelmatig een ongeval plaatsvinden. Berekeningen van het RIVM komen tot een kans op een 'groot ongeval' van eens op de 300 jaar.<sup>43</sup> De kans op een 'ellendige hoofdprijs' is daarmee ineens aanzienlijk groter dan het winnen van de staatsloterij, die blijkens de deelname eraan door velen als een realistische kans wordt beschouwd. Geïnformeerd vanuit het symbolische één op de miljoen, leiden ongevallen echter telkens bij de burger en politici, maar ook bij veel experts, tot verbazing en zelfs boosheid.

'In de Nederlandse regelgeving worden twee soorten normen onderscheiden: het plaatsgebonden of individueel risico en het groepsrisico.

#### Plaatsgebonden risico

Het plaatsgebonden risico is de kans dat een persoon op een bepaalde plaats om het leven komt door een ongeval.

<sup>43</sup> In deze berekeningen wordt overigens geen rekening gehouden met frauduleus handelen door de eigenaar van de inrichting zoals in Enschede wel het geval was.

### Groepsrisico

Het groepsrisico is de kans dat in één keer een groep van een bepaalde grootte dodelijk getroffen wordt door een ongeval.

De kans dat een groep van minimaal tien personen bij een ongeval de dood vindt is bij luchthavens het grootst: eens in de 600 jaar. Voor het wegtransport is deze kans eens in de 1400 jaar. Bij lpg-stations is deze kans eens in de 2000 jaar. Bij spoorwegemplacements is die kans eens in de 25.000 jaar. Bij bedrijven die verplicht zijn een zogenoemde veiligheidsrapportage moeten op te stellen (VR-plichtige bedrijven), is de kans op een ongeluk met tien of meer doden eens in de 3000 jaar. Wanneer alle risicovolle activiteiten tezamen worden genomen is de kans op meer dan 10 doden eens per 300 jaar. Dit risico wordt derhalve voor het grootste deel veroorzaakt door de luchtvaart, wegtransport en het vervoer van LPG.

De kansen op ongelukken met 100 of meer doden zijn vanzelfsprekend kleiner. De kans is hierop bij lpg-stations het grootst: de kans dat tengevolge van een explosie bij lpg-stations in één keer meer dan 100 mensen omkomen is eens in de 5000 jaar. Bij transport van gevaarlijke goederen is die kans eens in de 10.000 jaar, bij luchthavens eens in de 33.000 jaar en bij bedrijven die verplicht zijn een veiligheidsrapportage te maken eens per 200.000 jaar.

De kans op ongevallen met meer dan 1000 doden is (volgens de berekeningen) alleen relevant voor VR-plichtige bedrijven en bedraagt dan ongeveer eens per 40 miljoen jaar.<sup>44</sup>

De vraag is of al de inspanningen gericht op preventie nu werken of vooral symbolisch zijn.

In 1984 publiceerde Charles Perrow een inmiddels klassieke studie, waarin hij een hypothetische connectie presenteerde tussen enerzijds de complexiteit en de mate van koppeling van productieprocessen en anderzijds de onvermijdelijkheid van ongevallen. Ongevallen met complexe en gekoppelde technologieën zijn volgens hem ‘normaal’. Perrow baseerde zijn hypothese op een analyse van enkele bekende grote ongevallen zoals de bijna kernsmelting in de kerncentrale van Three Miles Island.<sup>45</sup>

Het heeft bijna twintig jaar geduurd voordat eerste kwalitatieve studies verschenen die dergelijke preventieve basisaannames valideren of falsificeren. Een aardig voorbeeld is het onderzoek van Frederick Wolf binnen de sector van oliaffinaderijen. In 2005 liet hij zien dat de winstmarge van een oliaffinaderij een betere indicator is voor de veiligheid van een bedrijf dan het absolute bedrag dat vanwege regelgeving aan veiligheid moet worden besteed.<sup>46</sup> Welvaart hangt samen met fysieke veiligheid, geldt blijkbaar ook in dit deel van de chemische industrie.

---

<sup>44</sup> RIVM 2003b.

<sup>45</sup> Perrow 1984.

<sup>46</sup> Wolf 2005.

Les Coleman heeft enkele wereldwijde databases van fysieke veiligheidsincidenten geanalyseerd. Zijn bevinding is dat het aantal incidenten (en daarmee de schade) exponentieel groeit, met als voornaamste traditionele oorzaken brand en explosie en niet de exotische gevolgen van nieuwe technologieën. Het aantal slachtoffers per incident is echter afgenomen zodat we ons minder bewust zijn van het aantal incidenten.<sup>47</sup>

Ik concludeer voorzichtig dat technische preventie werkt in de zin dat het aantal slachtoffers per incident is afgenomen, maar dat ondanks alle preventieve regelgeving ongevallen met al onze huidige complexe en gekoppelde industriële technologieën ‘normaal’ blijven. De inzet van het preventie-instrument heeft echter ook een symbolische waarde. De voorbeelden laten zien dat hierbij zowel sprake kan zijn van de classificaties van symbolisch handelen ‘misleidend’ als van ‘onbewust onbekwaam’.

## **6.5 Het geheel overziend: naar een nieuwe relatie tussen de elite en de burger op het domein van fysieke veiligheid**

Wat moet nu de slotsom zijn van bovenstaande beschouwingen? Staccato kan het voorgaande worden samengevat als:

- Wij leven in een steeds fysiek veiliger wordende maatschappij als we de enig zinnige maatstaf, namelijk onze verwachte levensduur, daarvoor als maatstaf nemen.
- Onze perceptie is echter volgens velen een andere; honger is vervangen door angst voor onveiligheid.
- Omdat uiteindelijk risico’s objectief gesproken nooit geheel kunnen worden uitgesloten zoeken politiek en bestuur, die zich in de wurggreep van de publieke perceptie en de media denken te bevinden, een uitweg in proactief en preventief symbolisch handelen om de bestaande onveiligheid niet te hoeven benoemen. Binnen het fysieke veiligheidsbeleid is dat bij uitstek mogelijk omdat het (veelal) om vormen van onveiligheid gaat met een zeer kleine kans op voorkomen.
- Wanneer een ongeval uiteindelijk toch plaatsvindt, is er juist daarom niet meer sprake van een bekend risico dat zich materialiseert, maar van een crisis: de fundamentele waarde ‘absolute veiligheid’ van onze maatschappij wordt bedreigd.
- Om weer te kunnen geloven in onze ontkenning van de risico’s van alledag, is nieuw symbolisch beleid dat absolute veiligheid belooft noodzakelijk om de onveiligheid in onze maatschappij, die het ongeval duidelijk maakte, te kunnen vergeten.

---

<sup>47</sup> Coleman 2006.

Of om het nog soberder samen te vatten in de terminologie van Roel Pieterman: onze voorzorgcultuur vergt een constante symbolische bevestiging van absolute veiligheid, tenminste voor de risico's die anderen ons in onze beleving aandoen.

Is dit 'mechanisme' nu eigenlijk erg? Ja, dat is het mijns inziens om meerdere redenen.

Ik noem twee algemene redenen: In de eerste plaats corrumpeert het beschreven mechanisme de verhouding tussen bestuur en bevolking. Burger en bestuur houden, simpel gezegd, elkaar voor de gek, hetgeen het wederzijds respect belast. Tijdens een tweetal focusgroepen – sessies waarbij 'gewone' burgers binnen een setting georganiseerd door een daarin gespecialiseerd onderzoeksbureau spreken over een specifiek thema – die door de regionale brandweer Amsterdam en omstreken in 2005 werden georganiseerd, stelden de deelnemende burgers dat ze wel wisten dat ze door de overheid voor de gek gehouden werden. Ze begrepen ook wel dat een risicoloze samenleving niet bestond en dat ze bij een ramp vooral voor zichzelf en hun medeburgers moeten zorgen. Anderzijds stelden ze dat als een ramp zich zou voordoen zij het vooral de overheid zouden verwijten daarmee het beeld van de bange irrationele burger bevestigend. Het hierboven weergegeven onderzoek naar de risicoperceptie van de onveiligheid van de metro bevestigt deze denklijn en wijst naar mijn mening op het bestaan van de 'narrige' burger: rationeel in de kern, maar chagrijnig wispelturig in zijn houding tegenover de overheid.

In de tweede plaats leidt de neiging tot het ontkennen van fysieke onveiligheid tot een fragmentatie van het openbaar bestuur. Rondom het transport van gevaarlijke stoffen is dit structureel zichtbaar: lokale overheden hebben hier geen bemoeienis mee en kunnen – en ze doen dat ook – derhalve vooral kritiek leveren op de beleid van de rijksoverheid. De lagere overheden geven in deze en talloze andere casussen eenvoudigweg de hogere overheid de schuld voor de fysieke onveiligheid waarvan toch symbolisch beloofd was in het beleid en de communicatie daarover dat die niet zou bestaan. Een soort symbolisch de handen in onschuld wassen. Deze neiging van het openbaar bestuur om zich publiekelijk te fragmenteren op het terrein van de fysieke veiligheid belast zowel het vertrouwen van de burger in zijn bestuur als de relatie tussen lagere en hogere overheden.

Kan het dan anders? Ja, ik geloof dat het, ten minste op het terrein van fysieke veiligheid, mogelijk is, om ons te ontworstelen aan de geschetste houdgreep van de symbolische voorzorgmaatschappij. Onderzoek en ervaring laat zien dat de burger in zijn hart een, zij het narrige, risicorealist is. Daarom kan de bestuurder dat ook zijn.

De vraag ligt natuurlijk voor waarom de gewenste paradigmawisseling dan tot op heden nog niet heeft plaatsgevonden. Wel, in zekere zin is het huidige



mechanisme voor alle partijen het meest eenvoudige: politici kunnen vertrouwen op hun normale symbolische aanpak, ook al vergt dit dossier dat eigenlijk niet. Burgers hoeven niet na te denken over hun eigen verantwoordelijkheid en kunnen onweersproken narrig zijn over situaties van onveiligheid. Veiligheidsprofessionals hoeven niet buiten de eigen professie te denken en kunnen het eigen belang van het eigen beroep onder de vlag van de noodzaak tot absolute veiligheid ongeclausuleerd naar voren brengen. De media hoeven ten slotte geen tijd te verliezen met het uitzoeken en in beeld brengen van nuances. Het systeem werkt dus, al is het suboptimaal in termen van zowel efficiency als effectiviteit.

Hoe kunnen we dan uit het huidige paradigma ontsnappen? Gabriël van den Brink zegt in de context van sociale veiligheidsrisico's dat hij het zou toejuichen als de elite opnieuw een groot verhaal zou vertellen.<sup>48</sup> In de context van fysieke veiligheidsrisico's geldt mijns inziens hetzelfde. De elite van bestuurders, wetenschappers en journalisten die informatiestromen en besluitvorming domineren, heeft de verantwoordelijkheid de burger en fysieke veiligheidsrisico's serieus te nemen maar wel in een juiste context te plaatsen. Het grote verhaal gaat dan over een steeds veiliger wordende maatschappij waarin risico's blijven, risico's die benoemd worden inclusief de onverstandig hoge kosten om ze te beheersen. Het simpele bordje met feiten bij het begin van de metro zoals 30% van de respondenten van het metro-onderzoek zelf suggereerde zou een mooi begin zijn van het serieus nemen van de rationaliteit van de burger.

Om met de bestuurder en zijn relatie met de burger te beginnen. Pieter Tops beschrijft in zijn werk gericht op lokale democratie veel goede en slechte voorbeelden van de relatie tussen de burger en zijn lokale bestuurder.<sup>49</sup> Slecht in de zin dat sommige lokale bestuurders in het geheel geen inzicht hebben in wat de burger beweegt en daar ook geen behoefte toe voelen. Goed in de zin dat sommige 'frontlijnbestuurders' in directe interactie met burgers tot betekenisvolle initiatieven komen. Een klassiek kleinschalig voorbeeld is het bekende 'opzoomeren' waarbij het oorspronkelijke burgerinitiatief van de 'Opzoomerstraat' in Rotterdam om hun eigen straat op te ruimen is gefaciliteerd (niet overgenomen) door de gemeente.

Voor wat betreft de fysieke veiligheid denk ik dat de voorbeelden uit deze bijdrage hebben laten zien, dat de afstand tussen bestuurders en de burger momenteel nog zeer groot is. Werkelijke interactie ontbreekt en het is mijns inziens juist daarom dat het openbaar bestuur vlucht in de beschreven vormen van symboliek.

Veiligheidsprofessionals en in het bijzonder de wetenschappers onder hen hebben een eigen verantwoordelijkheid. Een belangrijk onderdeel daarvan is het

<sup>48</sup> Van den Brink 2006, p. 113.

<sup>49</sup> Tops 1994.



kunnen contextualiseren van (fysieke) veiligheid. Te veel wordt hier mijns inziens, wellicht vanuit het adagium dat een crisis een kans is, de fysieke onveiligheid benadrukt om extra veiligheidsbeleid, -maatregelen en -onderzoek mogelijk te maken. Ik geloof in de bijdrage van de wetenschap aan het grote verhaal van onze maatschappij. Ik geloof ook dat burgers zich graag willen laten leiden bij hun meningsvorming door wetenschappelijke feiten. Dat kan echter alleen als de wetenschap zichzelf ook slechts bij de feiten houdt.<sup>50</sup>

Voor de journalisten geldt, maar ik ben niet de eerste die dit beweert, dat zij zich idealiter bewust zouden moeten zijn van de essentiële bijdrage die zij leveren aan de ‘feitenschat’ waarop de burger zijn wereldbeeld, zijn emoties en daarmee zijn acties baseert. De hoop echter dat de media zelfstandig aan de ‘terreur van de primeur’ kunnen ontsnappen, lijkt gering. De RMO pleit dan ook voor een empowerment van burgers door een betere en objectievere informatievoorziening.<sup>51</sup> Een eerste belangrijke stap daartoe is het wanneer bestuurders en veiligheidsprofessionals eerlijk en concreet antwoord geven op vragen van de media en niet als eerste reflex te vluchten in verhullende en symbolische antwoorden.

Ik eindig met de narrige burger zelf. ‘Kan die werkelijk het grote verhaal aan?’, zo zullen burgerschapspessimisten vragen. In recent onderzoek naar de sociale versterking van risicobeleving wordt bijna met verbazing casuïstiek beschreven waarin binnen door fysieke veiligheidsrisico’s bedreigde groepen burgers sommigen zichzelf tot op wetenschappelijk niveau informeerden. Voor de betrokken groepen burgers gold dan dat er wel vertrouwen was in de wetenschap, maar niet in (de betrokken) wetenschappers.<sup>52</sup> Ander onderzoek verricht in dezelfde context wijst op het belang van een ‘risicoverhaal’ waarmee burgers veiligheidsrisico’s van een context kunnen voorzien. Bij de afwezigheid hiervan worden gemakkelijk negatieve verhalen geconstrueerd rondom thema’s als ‘ze zullen wel wat te verbergen hebben.’<sup>53</sup> Ik zie hierin ondersteuning voor mijn geloof in de optimistische rationaliteit van de burger.

De grootste belemmering voor een snelle paradigmawisseling ligt misschien nog wel bij de wetenschap. Feitelijk is nog weinig bekend over de essentiële vragen over kosten en baten die in het veiligheidsbeleid van de voorzorgmaatschappij

---

<sup>50</sup> En impliciet is hierbij mijn allereerste uitgangspunt dat er een werkelijkheid bestaat die kenbaar is en eenduidig beschreven kan worden door wetenschappers. Ik behoor daarmee niet tot de subjectiviteitsrealisten die geloven dat er geen werkelijkheid buiten de door emoties gekleurde waarneming van mensen bestaat. Daar waar op dit moment nog onvoldoende kennis van de werkelijkheid bestaat is ook dat een feit dat gecommuniceerd kan worden.

<sup>51</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003, p. 42.

<sup>52</sup> Rosa 2003.

<sup>53</sup> Wiedeman 2003.

beantwoord moeten worden.<sup>54</sup> Een goed doordacht risicobeoordelingskader dat beleidsmakers ondersteunt bij besluitvorming over voorzorgmaatregelen ontbreekt eveneens. De overheid staat daarmee telkens voor de vraag om te beslissen over risico's op basis van onvoldoende feitelijke gegevens. Er kan daarmee eigenlijk over een crisis in het fysiek veiligheidsbeleid worden gesproken. Voor het ontbreken van een feitelijke grondslag is er echter geen andere oplossing dan meer wetenschap.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> De poging van Suurmond & Van Velthoven (2003) is een zeldzame poging voor het aspect handhaving brandveiligheid. In diverse andere bijdragen in deze bundel wordt ook gepleit voor expliciete beleidsaandacht voor kosten-batenanalyses.

<sup>55</sup> Deze constatering met gelijke conclusie is voor de rechtspraak terug te vinden in Vranken 2005, p. 40-50.

## Literatuur

Ale 2003a

Ale, B., *Ons overkomt dat niet* (oratie), Delft: Technische Universiteit Delft 2003.

Ale 2003b

Ale, B., *Risico's en Veiligheid. Een historische schets* (een achtergrondstudie ten behoeve van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad), Delft: Technische Universiteit Delft 2003.

Baker et al. 2007

Baker et al., *The report of the BP U.S. refineries independent safety review panel* 2007.

Bayley 1994

Bayley, D.H., *Police for the future*, Oxford: Oxford University Press 1994.

Beck 1992

Beck, U., *Risk society: towards a new modernity*, London: Sage Publications 1992.

Beunders 2003

Beunders, H., 'Crisis en de emotiecultuur', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Coördinatiecentrum, *Crisis gecommuniceerd* 2003, p. 23-37.

Blockmans 1994

Blockmans, W.P., 'Emotionele binding van onderdanen', Een beschouwing naar aanleiding van recente discussies over de vorming en desintegratie van staten en naties, in: *Beleid & Maatschappij*, 21(1-2), 1994, p. 6-14.

Boin & 't Hart 2003

Boin, A. & 't Hart, P., 'Public leadership in times of crisis: mission impossible?', in: *Public Administration Review*, 63(5), 2003, p. 544-556.

Boin, 't Hart, Stern & Sundelius 2005

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B., *The politics of crisis management, public leadership under pressure*, Cambridge: Cambridge University Press 2005.

Bonneux & Reuser 2007

Bonneux, L. & Reuser, M., 'Overgewicht en overlijdensrisico', in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 151, 2007, p. 2764-2769.

Boutellier 2002

Boutellier, H., *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rondom misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

Boutellier 2005

Boutellier, H., *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap* (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

Bovens, 't Hart, Dekker & Verheuvél 1999

Bovens, M., 't Hart, P., Dekker, S. & Verheuvél, G., 'The politics of blame avoidance: defensive tactics in a dutch crime-fighting fiasco', in: H.K. Anheier (ed.), *When things go wrong: Failures and breakdowns in organizations*, Thousand Oaks: Sage 1999, p. 123-147.

Brasz 1964

Brasz, H.A., *Toezicht op gemeentebesturen*, Alphen aan den Rijn: Samson 1964.

Van den Brink 2006

Van den Brink, G.J.M., *Van waarheid naar veiligheid; twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*, Amsterdam: Uitgeverij SUN 2006.

Coleman 2006

Coleman, L., 'The Frequency of Man-Made Disasters in the 20th Century', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(1), 2006, p. 3-11.

Coleman & Helsloot 2007

Coleman, L. & Helsloot, I., 'On the Need for Quantifying Corporate Crises and Other Man-Made Disasters', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(3), 2007, p. 119-124.

Edelman 1964

Edelman, M., *The symbolic uses of politics*, Urbana, III: Illinois University Press 1964.

Edelman 1971

Edelman, M., *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Acquiescence*, New York: Academic Press 1971.

Edelman 1977

Edelman, M., *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*, New York: Academic Press 1977.

Edelman 1988

Edelman, M.J., *Constructing the Political Spectacle*, Chicago and London: the University of Chicago Press 1988.

Erickson 2007

Erickson, R.V., *Crime in an insecure world*, Cambridge: Polity 2007.

Frijda 2006

Frijda, N.H., *The laws of emotion*, Mahwah, N.J.: Erlbaum 2006.

Van Gaalen 2003

Van Gaalen, J., *Handreiking externe veiligheid: Vitale aanpak van een vitale zaak*, Den Haag: VNG uitgeverij 2003.

Garland 2001

Garland, D., *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press 2001.

Geelen 1998

Geelen, J.-P., *Het Haagse huwelijk: hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*, Nijmegen: SUN 1998.

Gusfield & Michalowic 1984

Gusfield, J.R. & Michalowic, J., 'Secular symbolism, studies of ritual, ceremony and the symbolic order in modern life', in: *Annual Reviews Sociology* 1984, p. 417-435.

't Hart 1993

't Hart, P., 'Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management', in: *Journal of Contingency and Crisis Management*, 1(1), 1993, p. 36-50.

Helsloot 2004

Helsloot, I., 'Fysieke veiligheid', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2004.

Helsloot 2007

Helsloot, I., *Voorbij de symboliek* (inaugurele rede), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Huysmans & Steenbekkers 2002

Huysmans, F. & Steenbekkers, A., *Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2002.

KPMG, TNO & Icorys 2004

KPMG, TNO & Icorys, *Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG; Gedeelde risico's, Externe veiligheid productieketens ammoniak, chloor en LPG*, Den Haag: Ministerie van VROM 2004.

Loader 1997

Loader, I., 'Policing and the social: Questions of symbolic power', in: *British Journal of Sociology*, 48(1), 1997, p. 1-18.

Manning 1977

Manning, P., *Police work: The social organization of policing*, Massachusetts: MIT Press 1977.

Meijnen 1997

Meijnen, J., 'Ulrich Beck, socioloog; Niemand weet hoe het verder moet', in: *NRC Handelsblad*, 11 maart 1997, p. 15.

Noordegraaf 2002

Noordegraaf, M., 'Passende politiek? Een kritische analyse van moderne sturingsvisies', in: *Bestuurswetenschappen*, 56(4), 2002, p. 281-297.

Perrow 1984

Perrow, C., *Normal accidents: living with high-risk Technologies*, New York: Basic Books 1984.

Pidgeon, Kasperson & Slovic 2003

Pidgeon, N., Kasperson, R.E. & Slovic, P., *The social amplification of risk*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.

Pieterman 2008

Pieterman, R., *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad 2003

Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, 'Verantwoorde risico's, veilige ruimte', in: Den Haag: Ministerie van VROM en Ministerie van VSU advies nr. 37, 2003.

Ringeling 1993

Ringeling, A.B., *Het image van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, 's-Gravenhage: VUGA 1993.

RIVM 2003a

RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), rapport 251701047/2003.

RIVM 2003b

RIVM, *Externe veiligheidsrisico's: de kans op een ongeluk* (onderdeel van het Milieucompendium RIVM en te raadplegen op [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)), 2003.

Rosa 2003

Rosa, E.A., 'The logical structure of the social amplification of risk framework: metatheoretical foundations and policy implications', in: N. Pidgeon, R.E. Kasperson & P. Slovic (eds.), *The social amplification of risk* 2003, p. 47-79.

Suurmond & Van Velthoven 2003

Suurmond, G. & Van Velthoven, B.C.J., 'Brandveiligheid in de horeca; toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein', in: *Justitiële verkenningen*, 29(9), 2003, p. 8-29.

Verkuyten 1990

Verkuyten, M., *Symbool en samenleving*, Zeist: Kerckebosch 2005.

Vranken 2005

Vranken, J.B.M., 'Hoofdstuk IV, Het ontbreken van een deugdelijke feitelijke grondslag', in: Vranken, J.B.M. (ed.), *Algemeen deel Asser-serie*, nr. 3, Deventer: Kluwer 2005, p. 40-50

Wiedeman, Clauberg & Schütz 2003

Wiedeman, P.M., Clauberg, M. & Schütz, H., 'Understanding amplification of complex risk issues: the risk story model applied to the EMF case', in: N. Pidgeon, R.E. Kasperson & P. Slovic, *The social amplification of risk*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 286-301.